# EUROOPA PARLAMENT

*2004* *2009*

*Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon*

ESIALGNE
**2005/2191(INI)**

27.3.2006

# RAPORTI PROJEKT

Mittediskrimineerimine ja võrdsed võimalused kõigile – raamstrateegia
(2005/2191(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Tatjana Ždanoka

Koostaja (*):
Claire Gibault, naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjon

(*) Komisjonidevaheline tõhustatud koostöö – kodukorra artikkel 47

## SISUKORD

**lehekülg**

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK .....3

## EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

**mittediskrimineerimise ja võrdsete võimaluste kohta kõigile – raamstrateegia (2005/2191(INI))**

*Euroopa Parlament*,

– võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 13, mis annab ühendusele pädevuse võtta meetmeid, mis on vajalikud võitlemiseks igasuguse diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel;

– võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta;

– võttes arvesse nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust[1], ja nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel[2], mis keelavad igasuguse otsese või kaudse diskrimineerimise rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel;

– võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 21 lõiget 1, mis keelab igasuguse diskrimineerimise soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu;

– võttes arvesse mitmeid juriidilisi dokumente, mis on vastu võetud ÜRO ja Euroopa Nõukogu raames ja mis keelavad igasuguse diskrimineerimise nendega tagatud õiguste osas, ning eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni;

– võttes arvesse komisjoni teatist "Mittediskrimineerimine ja võrdsed võimalused kõigile – raamstrateegia" (KOM(2005)0224);

– võttes arvesse aastaaruannet, mille on ette valmistanud põhiõiguste ekspertrühm aastaks 2004, ning tema samal aastal avaldatud temaatilist aruannet vähemuste kohta;

– võttes arvesse kodukorra artiklit 45;

– võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit ja naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjoni arvamust (A6-0000/2006),

A. arvestades, et võitlus diskrimineerimisega on igasuguse integratsioonipoliitika põhilüli, kusjuures see integratsioonipoliitika tagab omakorda sotsiaalse ühtekuuluvuse ja on hädavajalik vahend võitluses tõrjutusega;

[1] EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22.
[2] EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16.

B. arvestades, et diskrimineerimine tuleneb suuresti teadmatusest ja seega hirmust teistsuguse ees ning niisiis tuleb probleemiga tegelda selle allika juures, meetmete abil, mille eesmärk on edendada maast madalast sallivust ja mitmekesisust; meenutades, et selles osas võib määrav tähtsus olla programmidel Socrates, Leonardo ja Noorus;

C. arvestades, et kuna Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Järelevalvekeskus väidab, mida riiklike asutuste poolt levitatav ja mittediskrimineerimist riiklikul tasandil käsitlev praktiline teave on jätkuvalt piiratud ning seda on vaja laiendada sihtrühmadele ja nende toetusorganisatsioonidele; arvestades, et valitsused peavad rohkem tunnistama asjaolu, et kodanikuühiskond saab olla tõhus partner rassilise diskrimineerimise vastu võitlemisel ja peaks toetama diskrimineerimise vastu suunatud poliitikaeesmärke;

D. arvestades, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklil 21, mis on lisatud Euroopa põhiseaduse lepingu artiklisse II-81, on laiem kohaldamisala kui EÜ asutamislepingu artiklil 13 selles mõttes, et selles nimetatakse diskrimineerimise aluseid, mida viimases ei mainita, nimelt nahavärvust, sotsiaalset päritolu, geneetilisi omadusi, keelt, poliitilisi või muid arvamusi, rahvusvähemusse kuulumist, varalist seisundit ja sünnipära; kahetsedes seda enam, et see laiem kontseptsioon ei leia tegelikkuses õiguslikult siduvat väljendust;

E. arvestades, et nagu ekspertide võrgustik hiljuti meelde tuletas, peaksid EÜ asutamislepingu artikli 13 kohaselt vastu võetud õigusloomega seotud õigusaktide rakendamisel liikmesriigid siiski järgima EÜ õiguse üldpõhimõtetes sätestatud põhiõigusi, sh Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid;

F. olles teadlik, et eelistades õigusloomes teatud diskrimineerimisvorme, luuakse diskrimineerimise aluste teatud hierarhia, mida ei tohiks olla;

G. meenutades, et diskrimineerimise mõiste mõistmiseks on eri viise, sõltuvalt sellest, kas asetutakse individuaalsele või kollektiivsele tasandile, ning et kodanike kui indiviidide õiguste kaitse ei eelda samu meetmeid mis indiviidide rühmade huvide kaitse;

H. arvestades, et positiivne meede on vahend, mis on mõeldud kõikide elanikkonna kategooriate tasakaalustatud esindatuse edendamiseks sektorites ja tasanditel, kus on väga vaja kogu elanikkonna õiglast esindatust; rõhutades, et seda mõistet ei tohi piirata tööhõive sektoriga ning et see peab ulatuma kaugemale soolisest võrdõiguslikkusest;

I. olles teadlik, et endise ebaõigluse või diskrimineerimise minemapühkimiseks võib olla vaja võtta ajutiselt appi positiivsed meetmed, mis on kantud õigluse mõiste "ennetavast" kontseptsioonist ning võivad esineda väga mitmesuguses vormis; meenutades, et kvootide kehtestamist tuleb pidada äärmuslikuks meetmeks, mida võib kohaldada ainult vastavalt Euroopa Ühenduste Kohtu kohtupraktikale, järgides proportsionaalsuse kriteeriumi;

J. arvestades, et mõningate eriti ebasoodsas olukorras ühiskonnarühmade puhul nagu romid või isikud, kelle õigusi on rikutud, näiteks mittekodanikud, on positiivsete meetmete võtmine või isegi spetsiifiliste õigusaktide vastuvõtmine hädavajalik, kui soovitakse jõuda nii kaugele, et neile on tagatud tegelik osalemine ühiskonnaelus ning eelkõige poliitilises elus, nii et nad saavad neid puudutavaid otsuseid mõjutada;

K. juhtides tähelepanu asjaolule, et mõnedes liikmesriikides sarnaneb romi laste koondamine eriklassidesse või vaimsete puuetega lastele mõeldud asutustesse rassilise eralduse vormile ning kiiresti on tarvis eraldamisvastast poliitikat;

L. arvestades, et raamkonventsiooni nõuandekomitee ergutab kasutusele võtma positiivseid meetmeid eriti halvas olukorras olevate vähemustesse kuuluvate inimeste kasuks;

M. arvestades, et ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee leiab, et majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti osalisriikidel on kohustus kohaldada asjakohast sooduskohtlemist puuetega inimeste suhtes, et saavutada kõikide puuetega inimeste jaoks ühiskonnas täieliku osavõtu ja võrdsuse eesmärgid;

N. arvestades, et Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Järelevalvekeskus meenutab, et väga raske on hinnata rassismiga seotud probleemi tegelikku ulatust ja tuuma, arvestades nii ametlike kui ka mitteametlike andmete kogumatajätmist või ebatõhusat kogumist paljudes liikmesriikides;

O. arvestades, et nagu Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Järelevalvekeskus rõhutab, on ilma etnilise ja rahvusliku päritolu ning usualase ametliku statistikata raske saada tegelikku ettekujutust diskrimineerimisest ja selle vastu suunatud poliitika edust; diskrimineerimist kirjeldavate ja hindavate piisavate statistiliste andmete puudumise tõttu ei ole võimalik luua mittediskrimineerimisstrateegiat, mis põhineb muu hulgas selliste rühmade kasuks võetud positiivsetel meetmetel;

P. meenutades, et isikuandmete töötlemist reguleerib ühenduse tasandil direktiiv 95/46/EÜ, ja arvestades, et nagu ekspertide võrgustik rõhutab, ei ole diskrimineerimise jälgimine isikuandmete kaitse ja statistiliste vahendite kaudu vastuolus sedavõrd, kui sellise jälgimise eesmärk on mõista paremini teatavate rühmade üle- või alaesindatust konkreetsetes sektorites või teatud tasanditel ning hinnata edusamme, et teha kindlaks tegutsemisvajadus ja valida kõige tõhusam tegevussuund;

Q. arvestades, et avastamaks kaudset diskrimineerimist, mis on ühenduse õigusaktidega sõnaselgelt keelatud, peab saama toetuda usaldusväärsetele statistilistele andmetele, eelkõige teatud kindlate omadustega rühmade kohta, ning et kui statistilisi andmeid ei ole, jäetakse kaudse diskrimineerimise potentsiaalsed ohvrid *de facto* ilma vahendist, mis on väga vajalik nende õiguste tunnustamiseks;

R. rõhutades, et otsest või kaudset diskrimineerimist selle olemasolu korral avastada võimaldavate elementide tõlgendamine toimub vastavalt liikmesriigi õigusele või riigisisestele tavadele ning et asjade praeguse seisu juures otsustavad seda, kas kaudse diskrimineerimise tuvastamiseks kasutada tõendusmaterjalina statistilisi andmeid või mitte, liikmesriigid, mis ei too kaasa mitte ainult teatud ebaühtlust, vaid ka selle, et liikmesriikides, kus seda tava ei tunta, ei ole võimalik teatud kaudset diskrimineerimist avastada,

***Üldised kaalutlused***

1. usub, et peale õiguslike vahendite ja õiguskaitseabinõude peab võitlus diskrimineerimisega kindlasti rajanema selle nähtuse ühiskondlike, aga ka majanduslike tagajärgede teadvustamisel, sellega peavad tegelema valitsusvälised organisatsioonid,

kelle liikmesriigid peavad tihedalt kaasama diskrimineerimisvastase võitluse poliitikasse;

2. on seisukohal, et tuleb koguda liikmesriikides diskrimineerimisvastases võitluses kasutatavaid häid tavasid ja tagada nende levitamine ning et selles osas oleks kasulik tugevdada nende riigisiseste asutuste võrku, kelle ülesanne on võidelda diskrimineerimisega (Equinet), ja õhutada kõiki liikmesriike selles osalema, samuti et selle teabe kogumise ja levitamise, kooskõlastamise ja õhutamise ülesande võiks usaldada teatud staadiumis Euroopa Põhiõiguste Ametile;

3. tervitab komisjoni algatust kuulutada 2007. aasta võrdsete võimaluste Euroopa aastaks ning soovib, et see aitaks teadvustada diskrimineerimise eri vorme ja diskrimineerimist, mis hõlmab mitut diskrimineerimise vormi, samuti paremini tundma õppida õiguskaitsevahendeid; soovib siiski, et tulevikus valmistataks sellised algatused ette varem;

4. nõuab tungivalt, et kontrollides süstemaatiliselt ja rangelt seda, kas tema õigusaktid on kooskõlas põhiõiguste hartaga, püüaks komisjon avastada eelkõige igasugust otsest, kuid eriti kaudset diskrimineerimist, mis võib nendest tuleneda isikute mitmesuguste kategooriate jaoks, ning arvab, et Euroopa Põhiõiguste Amet tuleb tihedalt kaasata selles osas läbiviidavatesse mõju-uuringutesse;

5. usub nagu ka komisjon, et selleks, et leevendada ilmset ebavõrdsust, mis on teatud piirkonnas pidevalt olemas või "struktuuriline", isegi "kultuuriline", ning taastada tõsiselt rikutud tasakaal, võib mõningatel juhtudel olla vaja ajutiselt kõrvale kalduda indiviidile keskendatud võrdsuse kontseptsioonist "jaotava õigluse kasuks", mis on vastupidi keskendatud rühmale, ning seda niinimetatud positiivsete meetmete võtmisega;

6. rõhutab, et "positiivse meetme", "positiivse võrdsuse" ja "jaotava õigluse" mõisted hõlmavad sama tegelikkust, mille lähtepunkt on tunnustada ideed, et mõningatel juhtudel eeldab tõhus võitlus diskrimineerimisega ametiasutuste aktiivset sekkumist tõsiselt rikutud tasakaalu taastamiseks; rõhutab, et seda tüüpi sekkumist ei tohi pidada diskrimineerimise, isegi mitte "positiivse diskrimineerimise" vormiks ning et positiivse meetme mõistet ei saa taandada kvoodiks; meenutab, et need meetmed võivad nimelt saada konkreetse kuju mitmesugustes vormides, näiteks töölevõtuintervjuude tagamine, prioriteetne juurdepääs teatud koolitustele, mis tagavad juurdepääsu alaesindatud elukutsetele või teatud kategooriatele, tööpakkumiste levitamine eelkõige teatud kogukondades või ka töökogemuse arvestamine ainult diplomite arvestamise asemel;

7. meenutab, et võrdse kohtlemise põhimõte ei takista liikmesriigil säilitada või võtta vastu spetsiifilisi meetmeid, mis on mõeldud mõne EÜ asutamislepingu artiklis 13 nimetatud diskrimineerimise alusega seotud ebasoodsate asjaolude ärahoidmiseks või kompenseerimiseks, ning rõhutab, et neid spetsiifilisi meetmeid tuleb laiendada kõikidele sektoritele, kus täheldatakse tõsist ebavõrdust, ükskõik kas tegemist on haridusega, eluasemega, juurdepääsuga kaupadele ja teenustele või muude valdkondadega;

8. on teadlik, et teatud rühmade madal esindatus teatud kategooriatesse kuuluvatel töökohtadel võib avaldada sobimatut mõju, õhutades neid püüdma omandada vajalikke teadmisi, et saada juurdepääs asjaomastele töökohtadele, mis tekitab nõiaringi; soovitab seega väga, et loodaks tingimused, mis võimaldavad igasse kategooriasse kuuluvatel isikutel pääseda ligi igat tüüpi ja iga taseme õpingutele ja koolitusele, võttes vajaduse

korral positiivseid meetmeid, et võimaldada ebasoodsas olukorras rühmade ligipääsemist kooli-, ülikooli- või kutseõppetsüklitele, mis ilma selleta ei oleks neile kättesaadavad;

9. rõhutab vajadust tagada romi päritolu migrantidele ja mittekodanikele võrdsus sotsiaalsete ja poliitiliste õiguste osas ning palub liikmesriikidel ja kandidaatriikidel töötada välja strateegia, mille eesmärk on suurendada romide ja mittekodanike osalemist kõikide tasandite valimistel nii valijate kui ka kandidaatidena;

***Statistiliste andmete kogumine***

10. usub, et direktiiv 95/46/EÜ, mis kaugeltki ei takista eelkõige etnilist päritolu ja usutunnistust käsitlevate andmete kogumist, pakub vajalikku ja soovitavat kaitset statistilisel eesmärgil kogutud delikaatsete andmete igasuguse kuritarvitamise vastu;

11. arvab, et oleks tarvis, et rühm artikkel 29, mis on loodud direktiivi 95/46/EÜ alusel, esitaks arvamuse, mille eesmärk on selgitada direktiivi sätteid, mis võivad takistada teatud kategooriatesse kuuluvaid isikuid käsitlevate statistiliste andmete kogumist, ning tagada sel viisil ühtlane tõlgendamine kõikides liikmesriikides;

12. juhib tähelepanu asjaolule, et kui isikuandmed on juba statistilise kasutamise huvides anonüümseks muudetud, ei tule sellises statistikas sisalduvat teavet vaadelda enam kui isikuandmeid; meenutab, et on ka usaldusväärseid meetodeid, mille puhul austatakse anonüümsust, mida kasutatakse traditsiooniliselt sotsiaalteadustes ja mis peaksid võimaldama delikaatseteks peetavatel kriteeriumitel põhineva statistika loomist;

13. märgib rahuldustundega, et komisjonil on kavatsus töötada koostöös liikmesriikide ametiasutuste ja teiste sidusrühmadega välja statistilised vahendid, mille eesmärk on hinnata diskrimineerimise tagajärgi, ning ootab huviga 2006. aastaks välja kuulutatud andmekogumise käsiraamatu avaldamist;

14. meenutab, et kaudse diskrimineerimise mõiste on olemuselt seotud kvantitatiivsete kriteeriumidega ning et seega on kahjulik takistada teatud omadusi käsitlevate statistiliste andmete loendamist isikuandmete kaitset käsitlevate õigusaktide varjus, sest ilma selleta muutub kaudse diskrimineerimise olemasolu tõestamine võimatuks;

15. arvab, et kui tahetakse suuta võidelda tõhusalt kaudse diskrimineerimise kõikide vormidega ja seega võtta korralikult üle diskrimineerimist käsitlevad ühenduse direktiivid, mis selle sõnaselgelt keelavad, on väga oluline lubada tuua statistilistel andmetel põhinevaid tõendeid;

16. palub liikmesriikidel arendada oma statistilisi vahendeid nii, et oleksid olemas andmed tööhõive, eluasemete, hariduse ja sissetulekute kohta kõikide isikutekategooriate puhul, kellele võib saada osaks diskrimineerimine ühe kriteeriumi alusel EÜ asutamislepingu artiklis 13 loetletutest;

17. juhib tähelepanu asjaolule, et selleks, et isikule saaks osaks eeliskohtlemine kuulumise tõttu mõnda kaitstud rühma, on vaja, et teda saaks sellesse rühma liigitada, see eeldab, et tema kohta on olemas delikaatsed andmed; ning meenutab, et neid andmeid tuleb töödelda eelkõige vastavalt isikuandmete kaitset käsitlevatele õigusaktidele ning rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni artikli 3 lõikele 1;

*Õigusaktide täiendamise vajadus*

18. kahetseb väga, et komisjon ei kavatse selles staadiumis välja töötada kõikehõlmavaid õigusakte diskrimineerimisvastase võitluse valdkonnas, ning palub tungivalt, et peagi esitataks uus seadusandlik vahend, kus on ära toodud kõik EÜ asutamislepingu artiklis 13 loetletud diskrimineerimise alused ning millel on sama kohaldamisala kui direktiivil 2000/43/EÜ;

19. palub liikmesriikidel võtta oma õigusloomepraktikas korralikult arvesse harta artiklis 21 nimetatud diskrimineerimise eri aluseid, et muuta tõsiseltvõetavaks see artikkel, mida senini nõrgestab asjaolu, et see on juriidiliselt mittesiduv;

20. julgustab liikmesriike võtma ilma lisatingimuste või piiravate deklaratsioonideta kohustusi inimõigusi käsitlevate lepingute alusel vähemustesse ja teistesse haavatavasse rühmadesse kuuluvate isikute mittediskrimineerimise ja kaitse valdkonnas ning austama selliseid kohustusi heas usus;

21. kutsub komisjoni üles aktiivselt täitma oma kohustusi asutamislepingute täitmise järelevalvajana ning võtma kiireloomulisi meetmeid nende liikmesriikide vastu, kes rikuvad EÜ õigust, mis keelab diskrimineerimise EÜ asutamislepingu artikli 13 alusel. Uute liikmesriikide suhtes, kes ei ole diskrimineerimisvastaseid direktiive üle võtnud, tuleb kohaldada rikkumismenetlusi EÜ õiguse rikkumise eest samamoodi nagu vanade liikmesriikide suhtes;

22. palub komisjonil diskrimineerimisvastaste õigusaktide järgmisel kokkusulatamisel tegelda eriti mitut diskrimineerimisvormi ühendava diskrimineerimise probleemidega, samuti diskrimineerimist meenutava eralduse probleemidega, ning vaadata läbi kaudne diskrimineerimine, lubades sõnaselgelt statistikal põhineva tõendusmaterjali;

23. kutsub nõukogu üles võtma vastu komisjoni ettepanekut, mis käsitleb nõukogu raamotsust rassismi ja ksenofoobiaga võitlemise kohta, millega kavatsetakse luua raamistik rassistliku ja ksenofoobilise vägivalla kui kriminaalkuriteo eest karistamiseks, kuna käesolev otsus aitaks kaasa ELis rassistlikku vägivalda ja kuritegusid käsitlevate andmete vajaliku kogumise parandamisele.

o
o o

24. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.